

Les nouvelles capitales, signatures géopolitiques nécessaires qui prouvent leur insuffisance à combler un manque d'autorité régionale : les exemples de Brasilia et Noursoultan

Désiré Bourdic-Girard – Quentin Lavoix

Février 2021

Éléments introductifs :

Si l'intérêt intrinsèque d'une nouvelle capitale comme créateur de sentiment national est réel, du fait de ressorts symboliques, architecturaux et culturels, le nouveau siège politique d'un pays a également vocation à projeter le pouvoir étatique au-delà de ses frontières. En effet, les symboliques de puissance et de modernité ayant pour objectif de susciter la fierté de la population nationale permettent également de diffuser ces valeurs dans les relations avec les autres pays de l'aire régionale. La nouvelle ville est alors conçue comme vitrine nationale, avec la volonté d'invisibiliser aux yeux du monde des problèmes structurels, à l'image des inégalités sociales au Brésil ou du caractère autocratique du régime pour le Kazakhstan.

A. La construction d'une nouvelle capitale s'inscrit dans une volonté plus large d'affirmation comme puissance régionale

a. La coïncidence temporelle avec une politique étrangère d'affirmation régionale

Durant les années 1920, les relations diplomatiques que le Brésil entretient avec les autres pays d'Amérique latine sont chaotiques, essentiellement guidées par sa rivalité latente avec l'Argentine. La perception du rival argentin comme agressif et expansionniste est ainsi appuyée par le triplement des dépenses militaires argentines entre 1919 et 1927 et par le développement de relations commerciales exclusives avec le Paraguay et la Bolivie¹. De plus, seul pays d'Amérique Latine à avoir pris part au premier conflit mondial, le Brésil bénéficie d'une délégation au Congrès de Versailles, puis d'un poste non permanent à la Société des Nations, dans laquelle il s'implique. Néanmoins, lorsqu'en 1926, le Brésil exprime le souhait d'accéder à un siège permanent à la SDN en représentation des pays d'Amérique latine, la plupart des gouvernements latino-américains lui adressent alors une lettre ouverte refusant, en substance, une telle représentation². Cette situation inspire, en 1932, ces mots de lassitude de Ildefonso Falcão, chef du Service de Coopération Intellectuelle de l'*Itamaraty* : « La vérité, la douloureuse vérité est celle-ci : au sein du Nouveau Monde, nous nous ignorons encore profondément »³. Outre les rivalités historiques et l'isolement linguistique du Brésil, la relation étroite entretenue avec les États-Unis – premier partenaire commercial grâce au café et au caoutchouc – est le principal facteur explicatif de la méfiance des autres pays latino-américains.

Les relations entre le Brésil et les autres États d'Amérique latine changent progressivement à partir des années 1930 et les présidences Vargas, puis à fortiori durant la présidence Kubitschek de 1956 à 1961, concomitante de l'édification de Brasilia et du déplacement officiel de la capitale fédérale. Dans un premier temps, la crise de 1929 resserre les relations économiques

¹ Hilton, S. (1980). Brazil and the Post-Versailles World: Elite Images and Foreign Policy Strategy, 1919–1929. *Journal of Latin American Studies*

² Dumont J. (2008) Le Brésil de Vargas : entre l'Institut International de Coopération Intellectuelle et l'Union Panaméricaine. *Politique étrangère dans les Amériques : entre crises et alliances*, Paris, France. p.4-17.

³ Arquivo Histórico do Itamaraty, 542,6, 995/16141, 29-09-1936, article du *Diario de noticias*, « O que ainda não é más precisa ser o Serviço de cooperação intelectual do Itamaraty ».

entre États latino-américains. Ensuite, la création de la CEPAL, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes, en 1948, témoigne de la prise de conscience par les pays de la région de l'existence d'une communauté d'intérêts communs au sous-continent⁴.

La présidence de Juscelino Kubitschek, entre 1956 et 1961, est marquée par l'opération Panaméricaine lancée en 1958 et visant à l'amélioration des relations entre États-Unis et Amérique latine⁵. Appuyé notamment par Arturo Frondizi, président argentin de 1958 à 1962, Kubitschek promeut, en vain, la mise en place d'un programme d'aide aux pays latino-américains analogue au Plan Marshall appliqué à l'Europe. Il participe également au développement de la doctrine économique de la CEPAL, en favorisant l'industrialisation en substitution aux importations. En conséquence de cette politique volontariste, les investissements directs étrangers au Brésil passent de 80 millions de dollars courants en 1955 à 523 millions de dollars en 1957⁶. Kubitschek entreprend également une tournée diplomatique européenne, visitant Pays-Bas, Grande-Bretagne, France, Luxembourg, Belgique et Allemagne de l'Ouest⁷. Enfin, une des conséquences concrètes de l'action du président brésilien est la création, en 1959, de la Banque Interaméricaine pour le développement. C'est donc dans ce contexte de bouillonnement diplomatique que le Brésil construit Brasilia, entre 1956 et avril 1960, date officielle de son inauguration. Cette nouvelle capitale s'inscrit ainsi dans un mouvement dépassant les frontières brésiliennes d'affirmation d'un nouveau Brésil, moderne et ouvert sur le monde, et principalement sur ses voisins sud-américains.

Au Kazakhstan, le contexte de changement de la capitale est celui de l'élaboration d'une politique étrangère autonome, consécutive à l'indépendance du Kazakhstan en décembre 1991. L'heure est alors à l'établissement de relations bilatérales nouvelles, et la politique étrangère est d'abord dictée par des impératifs économiques liés au développement du pays. L'objectif d'émancipation de la tutelle russe pousse le Kazakhstan à développer ses liens économiques avec les États-Unis et l'Union Européenne (UE) dès son indépendance. En 1992, l'Organisation de coopération économique (ECO) regroupant aujourd'hui 10 pays d'Asie de l'Ouest, vise l'établissement progressif d'un marché commun et d'une organisation calquée sur l'ASEAN⁸. Le Kazakhstan et l'UE signent ainsi dès 1994, un accord de coopération et de partenariat, favorisant les relations économiques notamment dans le domaine énergétique. En 2002, l'UE devient ainsi le premier partenaire commercial du Kazakhstan en étant la destination de 40% de ses exportations, dont à 80% des produits énergétiques⁹. Le Kazakhstan a également participé à la création de l'Organisation de Coopération de Shanghai (SCO) en 2001. Le président Nazarbaïev a participé avec la Russie et la Chine à la création d'un *SCO Energy Club* en 2011, donnant une coloration économique à la participation du Kazakhstan à la *SCO*¹⁰. Au cours des années 2000, le Kazakhstan apparaît en effet pour Pékin comme un recours à la dépendance énergétique de la Chine envers le Moyen-Orient, conduisant à la construction d'un oléoduc et d'un gazoduc reliant les deux États. Kazakhstan et Russie s'engagent de leur côté à

⁴ Bernardin-Haldemann V. (1974). L'idéologie de la CEPAL. *Études internationales*, pp. 123–142

⁵ De Paiva Leite C. (1969) Constantes et variables de la politique étrangère du Brésil. In: *Politique étrangère*, n°1 -34^e année. pp. 33-55

⁶ Vizentini P. et al.(1997) A “Globalização” e os impasses do Neoliberalismo. In: Carrión, R. E Vizentini, P. org. (1997) *Globalização, neoliberalismo, privatizações: quem decide este jogo*. Porto Alegre, Ed. da UFRGS

⁷ Badilho Oliveira G. & Lopes Monterio K., (2020), “Política externa de Juscelino Kubitschek, A narrativa do Itamaraty para a operação Pan-Americana” in *Revista de Iniciação Científica em Relações Internacionais*, n°13, Universidade Federal de Paraíba

⁸ Naribaev M. "The republic of Kazakhstan and the economic cooperation Organization: present state and future cooperation" *Central Asia and the Caucasus*, no. 1 (49), 2008, pp. 98-111.

⁹ Nazarbayev N., “The Next Chapter in Kazakhstan-EU Relations”, *The Wall Street Journal*, 8 octobre 2014.

¹⁰ Galia A. Movkebaeva (2013) Energy Cooperation Among Kazakhstan, Russia, and China Within the Shanghai Cooperation Organization, *Russian Politics & Law*, 51:1, 80-87

aligner leurs positions vis-à-vis des pays importateurs d'hydrocarbures. Plus largement et au cours des années 1990, la Kazakhstan rejoint l'Organisation de la coopération islamique (OCI), la Communauté économique eurasiatique (CEE), l'Organisation du traité de sécurité collective (OTSC) et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). Cette multiplication des initiatives kazakhstanaises à l'issue de l'indépendance du pays témoigne de la volonté du président Nazarbaïev de faire entrer son pays dans le champ des relations internationales. C'est donc dans ce contexte d'affirmation du Kazakhstan comme acteur régional majeur que la décision est prise de construire une nouvelle capitale, devant elle aussi servir l'expansion politique du pays.

b. La participation de la nouvelle capitale au processus de construction d'une puissance régionale

L'édification d'une nouvelle capitale traduit avant tout la volonté d'un État d'exposer au monde la quintessence de sa puissance technologique et économique. De fait, à Brasilia comme à Noursoultan, avant même l'inauguration de la ville, sa construction est une démonstration d'une maîtrise technique et de capacités de financement. Ce défi technique a un coût financier, estimé au moment de l'inauguration à 1,5 milliards de dollars de l'époque, soit 10% du PIB annuel brésilien d'alors¹¹. Au Kazakhstan, une nouvelle ville est bâtie face à l'ancienne Akmola afin d'accueillir ministères, entreprises et autres quartiers résidentiels. La faiblesse des infrastructures de transport et la situation géographique d'Astana au cœur des steppes égalent l'isolement initial de Brasilia. On estime le coût total de construction des nouveaux quartiers entre 15 et 40 milliards de dollars de 2016, soit 10 à 30 % du PIB du Kazakhstan la même année.

Une fois bâtie, la nouvelle capitale inscrit de nouveaux lieux de pouvoir dans l'imaginaire international. Ces nouveaux espaces façonnent le regard porté par les diplomates, investisseurs et touristes étrangers. L'objectif des capitales, outre le coup d'éclat de leur construction, n'est pas dans la représentativité du pays mais dans la démonstration d'une modernité au plus haut niveau de l'État, qui s'entretient au fil des ans, notamment par la construction de nouveaux monuments symboliques. Aussi Oscar Niemeyer a-t-il dessiné le mémorial Juscelino Kubitschek, inauguré en 1981. De même, le Khan Shatyr, centre commercial et de loisir dessiné par l'architecte britannique Norman Foster, a été inauguré en 2010, fidèlement aux plans de Noursoultan Nazarbaïev pour le développement d'Astana.

Le développement de la puissance symbolique internationale des capitales passe également par l'accueil d'événements culturels et sportifs de premier plan, donnant corps au béton froid de ces villes neuves. Astana accueillit en 2017 et pour un coût estimé à 1,5 milliards d'euros l'exposition internationale sur le thème de l'énergie du futur, en pied de nez aux principales ressources du Kazakhstan que sont les hydrocarbures. Attirant près de 4 millions de visiteurs issus de 115 pays et 22 organisations internationales, cette exposition fut une nouvelle démonstration de la modernité du Kazakhstan, *bis repetita* de la construction d'Astana. Symbole que cette organisation dépassait le cadre purement événementiel, la cérémonie d'ouverture du 9 juin 2017 coïncidait avec une réunion de l'Organisation de Coopération de Shanghai¹².

Le développement sur le long terme du tourisme permet, par définition, de faire connaître la capitale au monde, de sorte que l'image donnée par la ville-capitale communique aux touristes,

¹¹ <https://www.poder360.com.br/brasilia-60-anos/construcao-de-brasilia-custou-uss-1-5-bilhao-em-valor-de-1960/>

¹² <https://astanatimes.com/2017/05/115-states-and-22-international-organisations-to-take-part-in-expo-kazakh-national-commissioner-says/>

par métonymie, l'image d'un pays moderne et développé. C'est ainsi que le classement de Brasilia au patrimoine mondial de l'Unesco en 1987 est particulièrement important, au lendemain de la chute de la dictature militaire. Cette distinction symbolise alors la légitimité retrouvée du Brésil sur le plan international, témoignage s'il en est un de la prépondérance de la capitale dans l'image du pays. L'État soutient continuellement l'actualisation de l'image de Brasilia, par exemple en finançant en 2002 la construction du pont Juscelino Kubitschek, pour environ 95 millions de dollars actuels¹³. Ce pont métallique à l'architecture novatrice et reconnue internationalement¹⁴ devint rapidement un monument emblématique de Brasilia, entretenant l'attractivité touristique et l'image de modernité de la ville.

Notons que l'organisation fédérale du Brésil recentre les prérogatives du pouvoir central autour des questions régaliennes et de politique étrangère. En interne comme à l'international, la capitale est donc d'autant plus associée aux décisions liées aux affaires étrangères, accentuant son importance symbolique.

B. L'émergence de puissances nationales coexiste avec la faible cohésion régionale

a. L'échec de création d'un leadership régional

L'influence historique des grandes puissances voisines de la région, *id est* Russie pour les ex-satellites de l'URSS et États-Unis pour l'Amérique du Sud, perdure en dépit d'évolutions politiques officielles et occupent l'espace dont un hypothétique leader régional aurait besoin pour affirmer son autorité. La dépendance économique persistante avec ces puissances bride l'absence d'échanges intrarégionaux : la majeure partie des pays sud-américains et du Caucase ont des liens économiques plus forts avec respectivement les États-Unis et la Russie qu'avec leurs voisins. Ainsi, les premiers fournisseurs du Brésil sont la Chine (23%), les États-Unis (17%) et l'Allemagne (6%), et ses principaux clients sont la Chine (33%) et les États-Unis (10%). L'Argentine, premier partenaire commercial sud-américain du Brésil, n'échange que 4% de ses exportations avec le Brésil¹⁵. De manière analogue, les exportations kazakhstanaises étaient, en 2019, essentiellement tournées vers l'Union Européenne (42%) et l'Asie (32,2%), contre 17,7% pour la Communauté des États Indépendants, dont essentiellement la Russie¹⁶. En dehors de cette dernière, le premier partenaire commercial caucasien est l'Ouzbékistan, représentant quelques 3,4% des exportations du Kazakhstan. Ces relations économiques témoignent des faibles interdépendances régionales, symptômes du faible leadership régional du Brésil et du Kazakhstan.

L'enchevêtrement des alliances régionales dans le Caucase est d'une part le symbole de l'absence de leadership régional. En effet, les alliances économiques sont nombreuses : Espace économique commun, l'Union économique Eurasiatique, l'Organisation de coopération économique et l'Organisation pour la coopération islamique s'enchevêtrent, sans parvenir à une

¹³ *Correio Braziliense*. 20 de julho de 2002.

¹⁴ L'architecte Alexandre Chan, auteur de l'ouvrage, reçut notamment la médaille Gustav Lindenthal, décernée par la Conférence internationale des ponts en 2003.

Voir http://www.architectureweek.com/2004/0707/design_2-2.html

¹⁵ Note du Service économique régional de Brasilia, Direction Générale du Trésor, décembre 2020
<https://www.tresor.economie.gouv.fr/PagesInternationales/Pages/1f0f7d92-0de8-4ad0-a61e-b62c7d51f6f9/files/ba8273d0-0c54-406b-bed0-8ad4ebdb2a17>

¹⁶ Note du Service Economique régional de Noursoultan, Direction Générale du Trésor, décembre 2020
<https://www.tresor.economie.gouv.fr/Pays/KZ/le-commerce-exterieur-du-kazakhstan-en-2019>

union douanière régionale. Les alliances stratégiques et relatives à la sécurité sont également nombreuses, avec l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe, l'Organisation du traité de sécurité collective, et l'Organisation de coopération de Shanghaï, dans lesquelles le Kazakhstan ne dispose pas de l'assise nécessaire pour développer son autorité. Ce dysfonctionnement organisationnel favorise la permanence du leadership des anciennes puissances continentales. En Amérique du Sud, le Mercosur, union continentale la plus aboutie et établissant un marché commun, peine à se développer dans l'ensemble du continent sud-américain, et la coopération ne dépasse pas les frontières économiques.

De plus, les situations de troubles régionaux persistants forcent des interventions directes et récurrentes de la part des États-Unis et de la Russie, faute de puissance militaire régionale suffisante. Les États les plus grands des régions en question, soit le Brésil et le Kazakhstan, ne parviennent pas à déployer une influence militaire suffisante auprès de leurs voisins pour assurer le rôle de médiateur régional. De fait, la nouvelle guerre du Haut Karabagh ayant opposé Arménie et Azerbaïdjan en octobre et novembre 2020 et l'implication décisive de la Turquie et de la Russie, militairement comme diplomatiquement, témoignent de la faiblesse de l'influence du Kazakhstan, en dépit de sa présence à la table des négociations de paix.

b. Le statut de la capitale comme vitrine nationale finir par desservir les États

Les capitales portent elles aussi les symptômes de l'absence de leadership régional. La fin d'une ère économique particulièrement prospère pour ces pays ont fait prendre conscience aux dirigeants du coût d'entretien des capitales. Ainsi, faute de moyens à la hauteur de leurs ambitions, ces villes-vitrines, villages Potemkine des États, exposent à la lumière du monde leurs nouvelles faiblesses, devenant symptômes des nouveaux maux nationaux. La non-représentativité de Brasilia et Noursoultan vis-à-vis du reste du pays, un atout initial permettant de présenter au monde une image méliorative du Brésil et du Kazakhstan, devient leur plus grande faiblesse. Ces villes qui demeurent en rupture avec le reste du pays n'assument plus leur rôle de vitrine, en témoignent les bidonvilles de Brasilia et les prix de l'immobilier prohibitifs à Noursoultan. Les travers des régimes, respectivement inégalités sociales et aristocratie autoritaire, sont ainsi mis en avant par leurs capitales, affectant *de facto* leur autorité au niveau régional.

Les relations diplomatiques entretenues par le Brésil et le Kazakhstan sont en premier lieu dictées par les impératifs de la diplomatie économique. Ainsi, indépendamment du contexte historique, ils trouvent plus d'intérêt à tisser des liens avec les puissances européennes et continentales qu'avec leurs voisins proches. Réciproquement, en vertu de la théorie des avantages comparatifs de Ricardo, les grandes puissances continentales ont intérêt à traiter avec Brésil et Kazakhstan davantage qu'avec leurs voisins de taille plus modeste, en raison de la taille critique atteinte par ces États et nécessaire pour la productivité de nombreuses industries. À l'image de sa stratégie africaine, la Chine est ainsi particulièrement intéressée pour investir au Kazakhstan, peu soucieuse des intérêts nationaux du pays.¹⁷

Parmi tous ces éléments de fond freinant l'affirmation régionale du Brésil et du Kazakhstan, l'édification d'une nouvelle capitale témoigne d'une volonté forte mais paraît inutilement cosmétique en comparaison d'investissements qui auraient pu être autrement plus utiles à la population tout en participant du sentiment national, par exemple en faveur d'un système éducatif et universitaire accessible à tous ou dans la lutte contre la corruption.

¹⁷ <https://vlast.kz/jekonomika/35568-pocemu-kitaj-aktivno-investiruet-v-kazahstan.html>